1019.2 F

Canadian Centre
For Foreign Policy
Development

Centre canadien
pour le développement
de la politique étrangère

Le changement de paradigme de la sécurité humaine : Nouveau regard sur la politique étrangère du Canada?

A Policy Report Submitted to the CCFPD by

Barbara Arneil et al. (University of British Columbia)

Le 18 juin 1999

125 promenade Sussex Drive, Ottawa, Ontario K1A 0G2
Telephone/Téléphone : **613 944 8278** Fax/Télécopieur : **613 944 0687**
www.cfp-pec.gc.ca

Le changement de paradigme de la sécurité humaine :
Nouveau regard sur la politique étrangère du Canada?

A Policy Report Submitted to the CCFPD by

Barbara Arneil et al. (University of British Columbia)

Le 18 juin 1999

Le changement de paradigme de la sécurité humaine : Un nouveau regard sur la politique étrangère du Canada?
Rapport du Symposium de l'UBC sur la sécurité humaine
Le 18 juin 1999

1. Introduction/ Contexte du Symposium

Le 18 juin 1999, l'Institut des relations internationales de l'UBC tenait à l'Université de Toronto et avec le concours du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, un symposium d'une journée sur la sécurité humaine et la politique étrangère du Canada. Quelques 17 universitaires et représentants du gouvernement généralement acquis au concept de sécurité humaine y ont participé. Le présent document a pour but de résumer les débats et de souligner quelques-unes des idées clés soulevées durant cette journée.

Le Symposium était une idée de Will Bain, étudiant en doctorat à l'UBC, inquiet de la pauvreté du débat sur la sécurité humaine dans le milieu universitaire canadien. En effet, le ministre des Affaires étrangères du Canada, M. Lloyd Axworthy et d'autres politiques utilisant de plus en plus l'expression, il devenait important d'en clarifier le sens et de l'examiner d'un œil critique, tant sur le plan théorique que pratique. Voilà pourquoi les participants à la table-ronde de juin se sont penchés sur le sens, la portée et la pratique de la sécurité humaine, ainsi que sur ses répercussions générales sur la politique étrangère du Canada. Au moment où le débat avait lieu, l'intervention de l'OTAN au Kosovo était au premier plan de celle-ci, et cette intervention est d'ailleurs une des principales études de cas du symposium, notamment en ce qui concerne l'utilisation de la force dans les interventions humanitaires.

Les auteurs du présent rapport souhaitent présenter, en termes pratiques pour les représentants du gouvernement, quelques idées nouvelles sur le concept de sécurité humaine qui n'émanent pas du gouvernement. Ils souhaitent aussi poser quelques-unes des questions théoriques profondes que ce changement de paradigme soulève pour les chercheurs et, plus particulièrement, pour les spécialistes de la théorie des relations internationales. Les idées reprises ici sont issues des débats, mais l'entière responsabilité de l'organisation du présent document et des thèmes retenus de cette journée incombe aux seuls auteurs.

2. Sécurité humaine : définition et portée

L'idée de prendre l'être humain comme point de référence dans la définition de la sécurité est nouvelle, tout comme l'idée que celle-ci comprend les droits de la personne et le droit d'être à l'abri de la violence étatique et des autres menaces non militaires. Ce que l'on entend vraiment par « sécurité humaine », selon le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, c'est la « sécurité des personnes »[1]. On ne sait pas très bien, cependant, ce que cela signifie sur le plan politique, et on a l'impression d'une divergence entre l'idée de la sécurité humaine, d'une part, et les pratiques et outils politiques des institutions nationales et

---

[1] *Sécurité humaine : La sécurité des individus dans un monde en mutation*, MAECI, Canada, avril 1999.

internationales, d'autre part. De plus, le débat reste ouvert, même entre ceux qui soutiennent l'objectif, quant aux moyens à se donner pour parvenir à cette fin. En outre, les bases philosophiques et normatives du concept méritent un examen plus attentif.

Les participants ont commencé par se demander si la sécurité humaine représente une évolution politique temporaire ou un changement de paradigme plus durable. Ils ont conclu en majorité que l'on pouvait qualifier la sécurité humaine, pour être plus précis, de « changement de paradigme » résultant d'un ensemble de bouleversements profonds de l'ordre international. Selon eux, ce changement de paradigme correspond à une évolution des perceptions de ce qui constitue les principales menaces contre la sécurité (des guerres et des conflits internationaux aux menaces environnementales, en passant par le trafic de stupéfiants, les épidémies, etc.), à l'évolution du monde au lendemain de la Guerre froide (y compris la mondialisation, la « victoire » tant clamée de la démocratie libérale, la recherche d'un nouveau mandat pour l'ONU), ou aux conséquences de l'incapacité croissante de l'État-nation à réagir face à ces changements.

Certains expliquent que, même si l'on acceptait que la sécurité humaine représente un changement de paradigme, il n'en reste pas moins que le concept est trop large et trop vague pour être utile aux décideurs, car il s'applique à toute une série de menaces fort différentes et prescrit un ensemble de solutions politiques diverses et parfois incompatibles pour les écarter. De plus, d'aucuns font valoir que, dans les faits, la sécurité humaine est trop amorphe pour donner de bons résultats, tout spécialement lorsque les fonds publics s'amenuisent. Si la sécurité humaine devient le « fourre-tout » des nouvelles menaces ou de « nouveaux biens », elle sera tellement élastique et coûteuse pour les États qu'elle perdra toute utilité en tant que principe de la politique étrangère du Canada.

Un consensus s'est dessiné au cours de la journée, à savoir que la sécurité humaine ne devrait être considérée ni comme un ensemble particulier de menaces ni comme un ensemble de produits pratiques qu'il est possible d'appliquer uniformément et universellement. En fait, la sécurité humaine pourrait être considérée comme une nouvelle *perspective* qui, si on la prend au sérieux, transforme en profondeur le paysage de la politique étrangère. Qu'ils utilisent cette perspective pour prendre l'initiative de nouvelles mesures internationales (comme les traités sur les armes de petit calibre ou sur les enfants soldats) ou, plus modestement, pour poser un regard nouveau sur les relations bilatérales existantes avec un pays donné, sur les institutions multilatérales ou sur les dollars de l'aide sur place et sur les contrats, les artisans de la politique étrangère du Canada devraient se demander qu'elle est la meilleure utilisation à faire de l'argent pour protéger la vie et les moyens de subsistance des personnes et de leurs collectivités, *dans ce contexte et à ce moment particuliers.* La sécurité humaine pourrait donc être synonyme à la fois de changements progressifs et de changements visionnaires à grande échelle. La combinaison de mesures prises et le programme suivi varieront selon le contexte, mais la perspective susmentionnée, qui garantit que la sécurité humaine est non seulement dans tous les esprits mais primordiale, restera la même.

Une définition aussi modulée peut présenter des risques, dont les suivants. Le plus évident concerne la question de la cohérence entre différentes réponses à des situations où la sécurité humaine est menacée. Est-ce que des réactions très différentes à des atteintes aux droits de la

personne, par exemple, nuiraient à l'engagement du Canada à l'égard de la sécurité humaine à l'étranger? Ensuite, il risque de se dessiner une tendance à qualifier toute initiative stratégique de soutien à la sécurité humaine. Les programmes existants seraient donc tout simplement accommodés au nouveau langage de la « sécurité humaine ».

Les participants ont proposé de considérer ce qui suit comme les éléments clés de la perspective de la sécurité humaine afin de disposer d'un cadre de référence préliminaire pour examiner ce nouveau paysage.

- À la base, définir la politique étrangère du point de vue de la sécurité humaine revient à voir en quoi toute initiative en la matière contribue à la sécurité de personnes données et de leurs moyens de subsistance ou en quoi elle leur nuit. Dans une telle analyse, on peut faire une distinction entre ce dont les gens pensent avoir besoin, subjectivement, pour être en sécurité et ce qu'une analyse objective des origines de leur situation d'insécurité révélerait. La sécurité humaine devrait tenir compte des deux aspects, c'est-à-dire de ce que les populations ressentent comme une menace et d'une analyse objective des sources des menaces qui pèsent sur leur sécurité.

- La définition que les personnes donnent de leur propre sécurité est essentielle. Différents groupes auront de la sécurité une idée différente. De fait, le sentiment de sécurité d'un groupe peut se révéler être aux dépens d'un autre groupe. Il faut tenir compte de ces perceptions divergentes dans l'analyse des mesures appropriées à prendre. Ensuite, la perception que les gens ont de l'insécurité ne correspond souvent pas aux définitions traditionnelles de ce qui constitue une « menace » ou une situation d'insécurité en politique étrangère. Deux enquêtes menées récemment au Sri Lanka, et dont il a été question dans nos débats, illustrent ce point. Lorsqu'on leur a demandé de classer leurs sujets de préoccupation par ordre d'importance, les Sri-Lankais déplacés ont nommé l'emploi, l'eau, l'éducation et la nourriture comme étant leurs soucis les plus pressants. La guerre arrivait au dernier rang. Donc, les notions traditionnelles de sécurité militaire étaient loin de venir en tête de leur liste. Les décideurs qui travaillent dans une perspective de « sécurité humaine » doivent, dans la mesure du possible, encourager, consulter, écouter les gens et travailler en collaboration avec eux afin de découvrir ce qui, selon eux, rendrait leur monde plus sûr. La société civile a un rôle important à jouer dans l'échange de points de vue entre les gouvernements et la population dans son ensemble.

- Sous un angle conceptuel et stratégique, il peut être bon de lier la sécurité humaine au développement humain et aux droits de la personne. En garantissant l'un, on sert souvent les fins de l'autre. Cependant, même si les deux notions se recoupent, elles ne sont pas synonymes. Des menaces qui sont sans doute importantes sur le plan de la sécurité humaine peuvent paraître marginales en ce qui concerne les deux autres principes humanitaires ou difficiles à articuler dans leur langage. En revanche, si l'on inclut les droits de la personne dans le spectre de la sécurité humaine, non seulement on place l'impulsion politique de cette dernière dans une tradition juridique internationale déjà ancienne en matière de droits de la personne, mais on établit les fondements internationaux nécessaires pour affronter les États qui font vivre leurs citoyens dans l'insécurité.

- La sécurité humaine met en lumière des conceptions changeantes et/ou contestées du lien entre la « sécurité » et l'« État ». Plus particulièrement, on conteste la conception militarisée de la sécurité de l'État qui date de la Guerre froide. Tout d'abord, parce que bien des menaces ne sont pas militaires, que ce soit par leur origine ou par la solution à y apporter. Ensuite, parce que certains aspects de la sécurité humaine résultent directement de mesures prises par l'armée ou par l'État lui-même contre sa propre population (personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, atteintes aux droits de la personne et conflit intérieur armé).

- Il est à noter que l'insécurité humaine peut aussi découler de *l'absence d'un État* capable de faire face à des menaces élémentaires qui pèsent contre la sécurité individuelle et, encore plus, à d'autres menaces qui pèsent, quant à elle, sur la sécurité collective (par ex., maladies, problèmes environnementaux, seigneurs de la guerre, drogues, terrorisme, etc.). Le fait d'examiner tout problème donné dans la perspective de la sécurité humaine ne devrait pas être considéré comme un acte « contre l'État » concerné. Dans certaines situations, il se peut qu'en choisissant la perspective de la sécurité humaine, on en arrive à demander que l'on prête une assistance financière et technique à un État donné, afin qu'il renforce ses capacités, en toute priorité. Cela peut aussi signifier que l'on va aider le secteur privé, par le biais d'accords commerciaux et du développement économique. Il ne faudrait exclure ni le renforcement de l'État ni les échanges commerciaux des outils que l'on peut utiliser pour protéger la vie des personnes et leurs moyens de subsistance.
- La plupart des participants considéraient les interventions humanitaires forcées comme un dernier recours, mais un recours légitime pour protéger des vies humaines lorsque l'on observe les formes les plus extrêmes d'insécurité humaine[2]. La question des interventions et de l'usage de la force au nom de la sécurité humaine ainsi que des conditions dans lesquelles elle pouvait être jugée légitime a été très débattue. Tous les participants convenaient que ce principe des interventions humanitaires forcées constituait une véritable rupture avec des pratiques passées relativement à la souveraineté de l'État et à l'intégrité territoriale.

- Enfin, la perspective de la sécurité humaine s'utilise mieux de manière préventive et proactive qu'en réaction à une situation. Plusieurs participants ont donc expliqué que la structure bureaucratique actuelle et la culture des ministères des Affaires étrangères et des

---

[2] Les chercheurs ne s'entendent pas sur le mot « intervention » et sur son sens. Nous utilisons le terme « forcé » pour distinguer les interventions militaires non consensuelles (par ex., l'intervention de l'OTAN au Kosovo) des interventions consensuelles qui ne sont pas imposées par la force, comme l'aide humanitaire, à laquelle le gouvernement du pays concerné consent normalement. Donc, on entend par intervention humanitaire forcée une intervention à laquelle le pays visé n'a pas donné son assentiment et où il est fait usage de la force militaire. Il est à noter, tout en faisant ces distinctions théoriques, qu'en réalité, la frontière entre l'aide et le travail des militaires, ou entre ce qui est consensuel et ce qui ne l'est pas (notamment lorsqu'un gouvernement fait l'objet de pressions extraordinaires pour le convaincre d'accepter qu'un groupe international de soldats entre sur un territoire souverain – l'Indonésie et le Timor oriental en sont de parfaites illustrations), est souvent floue. Pour une analyse du recours à des « interventions humanitaires forcées », voir Oliver Ramsbotham, « Humanitarian Intervention 1990-5: a need to reconceptualize? », *Review of International Studies*, 1997, 23, 445-468.

organisations multilatérales telles que l'ONU peuvent souvent aller à l'encontre de l'objectif qu'est la sécurité humaine.

En résumé, le consensus était que la sécurité humaine peut représenter un changement de perspective profond et durable dans la politique étrangère du Canada. Un certain nombre de questions et de problèmes ont été examinés à cet égard, et ils sont résumés dans les sections suivantes.

3. Sécurité humaine : au service de l'Occident?

Comme nous le voyions ci-dessus, la notion de sécurité humaine s'appuie sur le régime des droits de la personne de l'après-guerre froide, et il se peut qu'elle soit étroitement liée, sur le plan conceptuel, au paradigme du développement humain. Si tel est le cas, elle dirige vers des objectifs généraux ancrés dans un cadre de référence idéologique particulier, étroitement lié à des notions libérales des droits de la personne et de la démocratie et visant à dépasser les États pour élargir la gamme des acteurs à la société civile.

Jusque-là, les principaux promoteurs de la sécurité humaine sont des États riches du Nord, alors que les plus grands détracteurs de l'idée même sont des pays du G-77. Il faut savoir que dans ces derniers, l'immense majorité des conflits sont des guerres intestines et que les États sont souvent les principaux auteurs d'actes de violence et d'atteintes à la sécurité humaine[3]. Les pays du G-77 craignent que la sécurité humaine légitime les interventions humanitaires forcées et qu'elle donne aux cinq États membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, et en particulier aux États-Unis, toute latitude pour intervenir quand ils le jugent bon. En fait, beaucoup de pays du Sud redoutent aussi de voir perpétuer une tendance à l'action unilatérale et aux réponses incohérentes.

Voici quelques-unes des questions clés mises en lumière par les participants :

- Quand nous parlons des objectifs de la sécurité humaine, ne sommes-nous pas, implicitement, en train de promouvoir des intérêts occidentaux, autrement des pays du Nord? Comment des pays partisans de la sécurité humaine peuvent-ils éviter de paraître paternalistes et néocolonialistes dans leur approche?

- La sécurité humaine est-elle le prétexte à imposer des « normes en matière de civilisation » et, partant, à insinuer que certains groupes ou nations sont incapables, d'une manière ou d'une autre, de gouverner ou de se gouverner voire de remplir les obligations énoncées dans la Charte des Nations Unies et, donc, n'ont pas droit à la souveraineté et à la non-intervention?

---

[3] Pour une analyse de l'évolution de la nature des conflits, voir : David Turton (sous la dir.), *War and Ethnicity: global Connections and Local Violence*, University of Rochester Press, 1997; également, Kal Holsti, *The State, War, and the State of War*. Cambridge University Press, 1997.

- Quel degré d'ingérence dans les affaires d'un État est-il admissible lorsque l'on cherche à s'assurer qu'une norme minimale est respectée en ce qui concerne la sécurité humaine? Quelles sont les conséquences de l'expression arbitraire éventuelle de la puissance des pays du Nord dans des pays du Sud et ce, au nom d'interventions humanitaires?

Les promoteurs de la sécurité humaine se demandent comment formuler le concept autrement qu'en des termes reflétant les valeurs libérales occidentales afin d'obtenir le soutien de plus de pays du G-77.

Il a été proposé de ne plus tant mettre l'accent sur les personnes que sur une notion plus inclusive de « sécurité des populations » ou de « protection de la vie et des moyens de subsistance des populations et de leurs collectivités ». Adopter une *perspective* de la sécurité humaine qui considère l'objectif de celle-ci dans le contexte du paysage politique particulier de chaque pays, plutôt qu'un ensemble d'outils politiques appliqués universellement et uniformément, aidera à s'assurer que les solutions choisies sont efficaces et qu'elles correspondent à la culture visée. Faire participer la société civile de la région concernée facilitera également le choix d'une réponse respectueuse de la culture locale. Il est important aussi d'obtenir le soutien de pays non occidentaux par le biais d'alliances avec des États bien disposés. La participation de la Thaïlande et de l'Afrique du Sud à des discussions récentes sur la sécurité humaine est encourageante à cet égard.

4. La sécurité humaine en pratique : nécessité d'une action préventive

Les participants s'entendaient généralement sur un point, à savoir qu'il est essentiel dans la pratique de la sécurité humaine de mettre davantage l'accent sur la prévention des conflits qui menacent la sécurité humaine et d'y consacrer plus de ressources. Cela vaut tout particulièrement dans les situations de violences de masse. La sécurité humaine suppose que l'on redouble d'efforts pour prévenir des conflits dans d'autres régions du monde et, donc, éviter des souffrances humaines. Trop souvent, la « vieille » politique de la Guerre froide consistait à mener des guerres par procuration. Or, une nouvelle approche de la sécurité axée sur les personnes exige que nous allions à la source des conflits et que nous prenions des mesures préventives afin, par exemple, de consolider la paix avant qu'un conflit éclate.

Les participants se sont demandés pourquoi l'on invoque souvent la sécurité humaine après que les conflits ont éclaté, alors qu'il existe des mécanismes « d'alerte rapide ». Il est sans doute difficile aux États de mobiliser des ressources avant que surviennent les pertes civiles, et les appels à l'action qui suivent résultent souvent d'un désaccord international quant à la meilleure façon d'obliger des États hors-la-loi à se plier à des mesures de prévention des conflits. Enfin, des questions de souveraineté nationale et de droit international plus l'absence d'accès empêchent souvent les États tiers de prévenir des conflits internes ou internationaux. Le droit international doit être clarifié à cet égard. D'après certains également, les ressources de l'ONU, comme les représentants spéciaux, ne sont pas mobilisés de façon proactive, opportune ou efficace, et la bureaucratie onusienne ne suit généralement pas l'évolution des idées en ce qui concerne la consolidation de la paix avant les conflits et la sécurité humaine. Les institutions internationales en sont encore aujourd'hui à s'adapter à l'ordre de l'après-guerre froide et à

apprendre comment allouer au mieux les ressources. La réforme de la machine onusienne et sa rationalisation restent une étape cruciale vers une amélioration dans la prévention des conflits et, donc, de la sécurité humaine.

En ce qui concerne la « division du travail » qu'exige la sécurité humaine, un participant a conclu que, s'il est vrai que l'aide et les services humanitaires devraient être fournis par des civils dans les situations de consolidation de la paix avant et après les conflits, il n'en demeure pas moins que la protection de forces armées peut s'avérer nécessaire. Quant à la combinaison d'activités militaires et d'interventions d'ONG, et sous quels auspices (publics ou privés) elles seraient menées dans des situations explosives, Janice Gross Stein et d'autres l'ont analysée, mais des travaux de recherche plus théoriques sont nécessaires pour tenir compte de cette question du côté dur du pouvoir discret[4].

Un participant a fait valoir que la consolidation de la paix suppose que les organisations internationales donnent des mandats plus généraux et plus souples. Les soldats de la paix sont souvent trop limités dans la gamme des activités qui peuvent entrer dans leurs mandats. On peut régler en partie ces problèmes en créant une force de maintien de la paix de l'ONU « permanente » qui jouerait des rôles civils et militaires, et en élargissant son mandat pour lui permettre de recourir à la force, le cas échéant. Des initiatives internationales visant à réduire le nombre global des engins de guerre, qu'il s'agisse des armes nucléaires, des armes de petit calibre ou des mines terrestres, devraient aussi être considérées comme des éléments importants de l'agenda proactif de la sécurité humaine.

Enfin, certains participants étaient d'avis que les partisans de la sécurité humaine comme stratégie préventive ont des dilemmes moraux et opérationnels ainsi que des questions de compromis à régler. Les populations sous pression font ce qu'elles ont à faire pour survivre et pour amorcer des changements sociaux profonds, et il arrive que leurs actions soient en contradiction avec les principes de la sécurité humaine. Si l'on prend, par exemple, les efforts déployés pour faire interdire la conscription d'enfants et les armes de petit calibre, aurions-nous appliqué ce principe aux lycéens armés des soulèvements de Soweto? S'agissant des compromis opérationnels, il serait bon d'examiner l'incidence négative de la réorientation de l'aide au développement vers des programmes de consolidation de la paix. D'après un des participants, la consolidation de la paix dans les zones de conflit coûte cher, elle est incertaine, et inefficace, et elle prive de ressources des projets de développement qui peuvent être fructueux (autrement dit, dans les scénarios de besoins primaires concernant les pays les plus mal lotis). La sécurité humaine met en lumière les dilemmes moraux et politiques qui se posent lorsque l'on a des valeurs différentes, des fonds limités et des besoins pratiquement infinis.

---

[4] Michael Bryans, Bruce D. Jones et Janice Gross Stein, *Mean Times: Humanitarian Action in Complex Political Emergencies – Stark Choices, Cruel Dilemmas*, Report of the NGOs in Complex Emergencies Project, Coming to Terms, vol. 1, n° 3, Program on Conflict Management and Negotiation, Centre for International Studies, Université de Toronto, janvier 1999. Les auteurs analysent l'utilisation controversée de forces de sécurité privées à des fins humanitaires, en l'absence, de la part de la communauté internationale (OTAN, UE, OUA), d'une volonté cohérente et constante de prendre en charge la question de la sécurité.

5. La sécurité humaine et le recours à la force

Selon le ministre Axworthy, la crise du Kosovo « constitue l'expression concrète de cette dynamique » et la campagne aérienne de l'OTAN « devait servir à rectifier l'opinion erronée selon laquelle force militaire et programme de sécurité humaine seraient mutuellement exclusifs ».[5] De telles déclarations reviennent à approuver le précédent du recours à la force dans la pratique de la sécurité humaine. Plus récemment, la question de la protection des civils par une intervention forcée de la communauté internationale a été abordée par le Secrétaire général des Nations Unies et par le ministre Axworthy à l'Assemblée générale de l'ONU, en septembre 1999.

La question de savoir si le recours à la force était conforme à l'éthique et aux objectifs de la sécurité humaine a fait l'objet d'un débat animé parmi les participants. Plus particulièrement, ces derniers se sont demandés si l'intervention au Kosovo était en accord avec les principes de la sécurité humaine. La plupart d'entre eux approuvent l'usage de la force dans certaines circonstances. Pour rétablir la sécurité humaine en cas de déliquescence de l'État, il peut être nécessaire d'intervenir par la force dans les affaires d'États souverains. Tous les participants étaient d'avis que l'engagement d'une alliance militaire dans ce type d'intervention constitue une rupture avec la pratique internationale passée et nécessite une analyse plus poussée.

Cinq problèmes clés, essentiels en ce qui concerne le rapport entre le recours à la force et la sécurité humaine, ont été soulevés comme pouvant faire l'objet d'études futures :

- Le Kosovo peut être considéré comme un cas d'atteinte à la sécurité d'un groupe de personnes pour rétablir celle d'un autre. Certains ont expliqué que l'intervention au Kosovo reposait sur l'idée de mettre les Serbes du Kosovo en situation d'insécurité afin que les Albanais du Kosovo ne le soient plus. Étant donné le nombre de conflits où deux factions hostiles et violentes ne peuvent trouver la sécurité qu'au détriment de celle de l'autre, il faut se demander dans quelle mesure on peut employer la force pour garantir la sécurité à long terme des *deux* parties, car il y a peut-être une contradiction inhérente à le faire.

- Le Kosovo peut également être considéré comme l'échec de la sécurité humaine comme stratégie préventive. Dans quelle mesure le recours éventuel à la force par une alliance militaire sape-t-elle l'aspect préventif de la sécurité humaine? Il faut se le demander en songeant que la sécurité humaine pourrait devenir, comme l'a dit un participant, une nouvelle « *raison d'être* » de l'OTAN dans le monde de l'après-guerre froide, et en pensant aux conséquences pour l'ONU.

- La pratique de la sécurité humaine s'est concentrée jusqu'à présent sur des activités et des questions militaires (intervention par la force, armes de petit calibre, mines, etc.). De plus,

---

[5] Voir « Le Kosovo et le programme de la sécurité humaine - Notes pour une allocution de l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, à l'École des relations publiques et internationales Woodrow Wilson, Université Princeton, 7 avril 1999.

comme un participant l'a laissé entendre, la résolution adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU au sujet du Kosovo reposait, en partie, sur le « vieux » langage, à savoir : elle parlait de ramener une paix traditionnelle dans la région, mais il n'y était guère fait mention de la sécurité humaine[6]. Le succès de l'application des principes de la sécurité humaine risque d'être entravé par le fait que l'on continue d'insister sur des notions militaires de la paix de et la sécurité.

- Étant donné le précédent créé par l'OTAN pour ce qui est de contourner le Conseil de sécurité de l'ONU, il faut se demander comment on peut éviter d'autres interventions peut-être arbitraires et peu judicieuses dans des États, au nom de la « démocratie » et des « droits de la personne », si le principe de la non-intervention est entamé et si la soupape de sécurité du Conseil de sécurité est ignorée. Par ailleurs, si des membres de ce Conseil ont un droit de veto, comment des interventions humanitaires forcées peuvent-elles être approuvées?

- Le rôle des États-Unis en ce qui concerne le recours à la force est essentiel. Comme c'est le seul pays qui a la puissance et les moyens nécessaires pour monter des interventions militaires de grande envergure, la question de l'unilatéralisme américaine et de la sécurité humaine devrait être analysée à la fois comme problème et comme solution.

Les participants ont reconnu également que sécurité humaine n'est pas synonyme d'intervention par la force, contrairement à ce que certains détracteurs semblent penser. En fait, les interventions humanitaires forcées représentent un extrême dans la gamme des actions possibles en matière de sécurité humaine.

Par contraste, deux ou trois participants ont comparé la situation au Kosovo à l'incidence des sanctions économiques prises contre l'Iraq sur la mortalité infantile. D'après certaines sources, ces sanctions et la guerre ont entraîné la mort de 500 000 enfants de moins de cinq ans[7]. Les

---

[6] Cette résolution parle, à un moment donné, de « la situation humanitaire grave qui existe au Kosovo », mais elle déclare tout d'abord : «Ayant à l'esprit les buts et les principes consacrés par la Charte des Nations Unies, ainsi que la responsabilité principale du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales » et poursuit : « Considérant que la situation dans la région continue de constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales. » Résolution 1244 du Conseil de sécurité, 10 juin 1999. (S/Res/1244).

[7] Nations Unies, *Report of the Second Panel Established Pursuant to the Note by the President of the Security Council of 30 January 1999* (S/1999/100) *Concerning the Current Humanitarian Situation in Iraq*, Annexe II de S/1999/356, 30 mars 1999. Le rapport note qu'au lendemain de la guerre du Golfe, le taux de mortalité infantile parmi les enfants de moins de cinq ans est passé de 30,2/1000 naissances vivantes à 97,2/1000 entre 1989 et 1997. Autrement dit, il a triplé.Le rapport note également que les résultats d'une étude sur la nutrition réalisée en avril 1997 sur 15 000 enfants de moins de cinq ans révélait que presque toute la population infantile souffrait du changement survenu dans leur nutrition et s'acheminait vers un état de malnutrition. En août dernier, l'UNICEF a publié un rapport intitulé *Child and Maternal Mortality Survey 1999: Preliminary Report (Iraq)*. Dans le communiqué (CF/DOC/PR/1999/29) daté du 12 août 1999, on lit que M^me^ Bellamy [Carol Bellamy, directrice générale de l'UNICEF] a fait observer que si la baisse sensible de la mortalité infantile enregistrée dans tout l'Iraq dans les années 1980 s'était poursuivie dans les années 1990, 500 000 enfants de moins de cinq ans ne seraient pas morts dans le pays entre 1991 et 1998. Elle explique cela en partie en citant une déclaration du groupe du Conseil de sécurité chargé des questions humanitaires où l'on lit que, même si l'on ne peut attribuer toutes les souffrances en Iraq à des facteurs extérieurs, et notamment aux sanctions, le peuple irakien n'aurait pas à endurer de telles privations

sanctions combinées et la démolition de l'infrastructure par les bombardements ont créé une crise de la santé publique, tuant indirectement des civils, le plus souvent des jeunes, des personnes âgées et des malades. Ces politiques sont lourdes de conséquences pour la sécurité humaine des citoyens irakiens et les décideurs concernés par cette question doivent donc en tenir compte.
Z
En résumé, la question de la compatibilité entre la sécurité humaine et l'usage de la force a fait l'objet d'un débat animé. D'une part, la sécurité humaine peut comprendre des obligations pour les citoyens de pays tiers qui devront peut-être, pour s'en acquitter, recourir à des interventions militaires forcées. D'autre part, ce type d'intervention fait des victimes parmi les civils, ce que la sécurité humaine cherche à éviter, et il crée de nouveaux précédents de taille en ce qui concerne les activités militaires. Lorsque la sécurité humaine passe par l'usage de la force, plusieurs questions intéressantes se posent.

6. Sécurité humaine : un nouveau rôle pour les organisations internationales

Les participants ont examiné la sécurité humaine et son rapport avec le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale de l'ONU. Le Conseil de sécurité s'est révélé être très inefficace face aux crises humanitaires provoquées par les conflits militaires, et il est peu probable que cela change dans un proche avenir. Bien que dans son ensemble, le cadre onusien se montre mieux disposé à l'égard des objectifs de la sécurité humaine, la structure bureaucratique de l'ONU elle-même constitue une entrave à des mesures efficaces face aux crises. Une grande réforme institutionnelle des Nations Unies servira la cause du développement et l'aspect humanitaire de la sécurité humaine.

L'intervention au Kosovo remet en question le rôle du Conseil de sécurité dans l'ordre international, notamment en ce qui concerne les conséquences d'une intervention humanitaire forcée menée par une organisation militaire régionale (OTAN) en dehors de l'appareil onusien. Le Conseil de sécurité se trouve marginalisé en ce qui concerne les nouveaux problèmes de sécurité à cause d'un manque de volonté politique de s'engager et parce que sa capacité est déjà surutilisée. Ce vide a été comblé par des « coalitions de volontaires » et par des acteurs régionaux, nouveauté fort troublante pour les partisans extérieurs de l'ONU comme pour bon nombre de ceux qui travaillent en son sein. Ce sentiment reflète sans doute une tension plus générale aux Nations Unies entre les promoteurs de la sécurité humaine, des droits de la personne et des interventions humanitaires, d'une part, et ceux qui souhaitent préserver l'ascendant de la souveraineté, le non recours à la force et la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État par d'autres États.

D'aucuns ont affirmé que le Conseil de sécurité devient de plus en plus problématique en cette époque de l'après-guerre froide. De plus, le droit de veto des grandes puissances constitue un obstacle sérieux à la pratique de la sécurité humaine. Il a été noté, cependant, que ce droit de veto était une condition pour que les grandes puissances en question acceptent le système des Nations Unies comme moyen d'éviter des conflits. Comme une réforme négociée du Conseil de sécurité

---

n'étaient les mesures prolongées imposées par le Conseil de sécurité et les conséquences de la guerre.

est apparemment impossible, le changement devra venir d'une évolution de l'usage. Le Canada, qui siège en ce moment au Conseil de sécurité, voudra sans doute réfléchir à des moyens d'accélérer cette évolution.

Enfin, il a été noté que plusieurs mécanismes dont dispose le Conseil de sécurité, comme la Convention sur le génocide, sont sous-utilisés. Il pourrait s'appuyer sur cette Convention, mais avant qu'il puisse réellement la mettre en œuvre, il faut clarifier la définition de génocide, élargir le champ des atrocités visées et préciser quels mécanismes peuvent être utilisés pour prévenir les génocides.

La sécurité humaine est plus compatible avec le cadre général de l'ONU qu'avec l'institution du Conseil de sécurité. Cela tient en partie à l'influence du Secrétaire général Annan, qui est un « artisan des normes » et un promoteur énergique de l'idée de la sécurité humaine au sein de l'ONU. Il est possible que la sécurité humaine continue de s'enraciner dans l'ONU grâce à la série de réformes en cours. Kofi Annan est l'instigateur d'innovations aux Nations Unies, comme le « Cabinet restreint » et divers groupes interdépartementaux destinés à favoriser une plus grande coopération. Face à des budgets qui ne cessent de diminuer et à une demande de services croissante, l'ONU a trois solutions : réduire les opérations, se disperser davantage encore ou « travailler plus intelligemment » en utilisant des réseaux plutôt que des hiérarchies, en passant moins de temps en réunion, en utilisant les nouvelles technologies de l'information en milieu de travail, en changeant la culture de travail de l'ONU et en augmentant les ressources disponibles en recouvrant les sommes dues pour les opérations de maintien de la paix et les quote-parts échues des membres. Pour entreprendre de tels changements, il faudra exercer des pressions politiques et avoir un leadership solide.

Le Secrétaire général Annan a fait de la société civile internationale un partenaire clé des Nations Unies, notamment en ce qui concerne la sécurité humaine. Ce partenariat est maintenant structuré autour du « modèle d'Ottawa » et d'alliances modulables en fonction de l'enjeu et du moment. La participation de la société civile mondiale est également essentielle dans la promotion de la sécurité humaine. Les ONG ne s'intéressent guère à des questions militaires traditionnelles telles que la sécurité et le désarmement, mais elles ont beaucoup d'influence dans le débat sur les politiques, dans l'élaboration de celles-ci et dans leur mise en œuvre dans des domaines liés à la sécurité humaine. Certains États sont réticents à l'idée d'un rôle croissant de la société civile mondiale, car ils estiment qu'elle se substitue aux acteurs et aux processus légitimes, autrement dit, aux États et au système inter-étatique classique. Le système de l'ONU a déjà beaucoup fait pour faire participer la société civile au processus décisionnel, mais il pourrait aller encore plus loin.

Dans la promotion des objectifs de la sécurité humaine à l'échelle internationale, l'accent est de plus en plus mis sur les « coalitions de volontaires », c'est-à-dire de partenaires animés des mêmes idées qui peuvent être des États, des ONG et d'autres organisations internationales. L'ONU a commencé à s'appuyer sur elles dans la mesure du possible, car elles s'avèrent à la fois

utiles et nécessaires[8]. Ces partenariats réunissent plus de connaissances et suscitent plus d'intérêt de la part des organisations régionales, tout en compensant leur manque de ressources par un financement de l'ONU. Le succès des « coalitions de volontaires » dépend du problème à régler, de la région et des intérêts inter-étatiques. L'initiative du Canada, qui découle de la *Déclaration de Lysøen* avec la Norvège, de créer un « Réseau pour la sécurité humaine » réunissant onze pays et neuf ONG et organisations internationales importantes, pourrait fort bien servir les objectifs de la sécurité humaine mondiale[9].

En bref, les possibilités de promotion de la sécurité humaine au Conseil de sécurité semblaient assez limitées, l'utilisation éventuelle de la Convention sur le génocide, sur laquelle il pourrait s'appuyer d'un point de vue juridique pour intervenir en cas de génocide, représentant une exception. Le cadre général de l'ONU est plus réceptif à la notion de sécurité humaine en partie en raison du soutien du Secrétaire général et des « coalitions de volontaires ». Les perspectives de mise en œuvre du programme de la sécurité humaine seraient meilleures si la machine onusienne faisait l'objet d'une réforme, notamment en matière de prévention des conflits.

7. Sécurité humaine et droit international

Un spécialiste du droit international a expliqué qu'au cours des cinquante dernières années, le droit international relatif aux droits de la personne en général et aux interventions humanitaires en particulier a constitué un cadre de référence juridique solide où le programme politique de la sécurité humaine peut trouver des leçons importantes à méditer. Autrement dit, le projet politique que représente le programme de la sécurité humaine peut s'appuyer sur des précédents qui existent déjà en droit international

Il a été souligné que le conflit entre le droit concernant l'intégrité territoriale, la souveraineté et à la non-ingérence, d'une part, et les droits de la personne tels qu'ils sont énoncés dans le préambule de la Charte et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, d'autre part, est un des sujets de tension fondamentaux de la Charte des Nations Unies. Pendant la Guerre froide, on privilégiait l'intégrité territoriale. Depuis, cependant, les droits de la personne prennent de plus en plus d'importance. L'évolution la plus récente s'est produite en partie à la suite de deux événements, à savoir les génocides en Bosnie et au Rwanda, qui ont entraîné la constitution des tribunaux internationaux pour la répression des crimes de guerre et ont incité à former la Cour pénale internationale, et la détention du général Pinochet en Grande-Bretagne.

---

[8] Voir, par exemple, « Agenda pour la paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix » (Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992; A/47/277-S24111, 17 juin 1992.); également, « Supplément à l'Agenda pour la paix : Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies » (A/50/60-S/1995/1, 3 janvier 1995). Le Supplément parle notamment de la coordination, de la tendance à créer des groupes informels d'États membres pour soutenir le Secrétaire général dans son travail, et de la coopération avec les organisations régionales dans cinq domaines : la consultation, l'appui diplomatique, l'appui opérationnel, le codéploiement et les opérations conjointes.

[9] *Regard sur le monde*, « Numéro spécial », ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, septembre 1999, p. 3 (www.dfait-maeci.gc.ca/canada-magazine).

L'intervention au Kosovo est un autre événement clé dans l'évolution vers une attitude privilégiant les droits de la personne, comme nous l'avons vu ci-dessus. De toute évidence, l'OTAN a enfreint les normes relatives à l'intégrité territoriale et à la non-ingérence dans les affaires intérieures des États énoncées dans l'article 2 de la Charte des Nations Unies. De plus, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord a rejeté les termes de l'article 53, dans lequel il est précisé qu'aucune action coercitive ne sera entreprise par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité. Il est à noter que l'OTAN a invoqué les droits de la personne pour justifier cette intervention.

Les interventions humanitaires ont plusieurs fondements juridiques en droit international, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, plusieurs conventions des Nations Unies et les nombreuses déclarations des droits de l'homme régionales (notamment celles énoncées par la Communauté européenne). De plus, la jurisprudence s'est étoffée en matière de droits de la personne pendant toute la Guerre froide. Parallèlement, il y a eu la contribution à ECOSOC et la ratification de traités relatifs à ces mêmes droits. Les aspects de la Charte de l'ONU traitant de cette question sont davantage reconnus et la communauté internationale leur attache plus d'importance. L'évolution politique « rattrape » celle du droit international, et les interventions faites à l'appui de ces lois deviennent possibles, alors qu'elles ne l'étaient pas pendant la Guerre froide. Toute cette activité aboutit à ce que la communauté internationale accepte maintenant les droits de la personne, même si elle n'est toujours pas certaine de ce qu'ils entraînent ou de la manière dont ils devraient être appliqués.

Le droit international a évolué de façon positive à bien des égards, mais l'ambiguïté demeure en ce qui concerne sa position par rapport aux interventions humanitaires forcées. Certains estiment qu'il les prévoit et d'autres pas. La jurisprudence dans ce domaine n'est pas claire. Prenons, par exemple, les avis consultatifs de la Cour internationale de justice sur la légalité des armes nucléaires dans lesquels elle statue, pour ce qui est des armes de destruction massive qui ne font pas de distinction entre les populations militaires et civiles, que ces armes ne portent pas atteinte au droit international, dans la mesure où elles sont absolument nécessaires à l'autodéfense[10]. En cela, la Cour est revenue au système de valeurs axé sur l'État au lieu de penser d'abord aux droits de la personne des non-combattants.

Les participants ont relevé une tension entre les intervention humanitaires, le droit international et la société internationale, d'une part, et les obligations contradictoires que chacun comporte. Ce conflit est souvent résolu par la pratique étatique. De tout temps, la communauté internationale est partie du principe que la souveraineté et la non-ingérence priment sur les droits de la personne, et ce principe régit l'ordre international depuis 300 ans. De plus en plus, cependant, on accepte sans doute qu'il est légitime d'intervenir en cas de crise humanitaire.

Conclusions/Résumé

---

[10] Pour une analyse de ce cas, voir : Peter H. F. Bekker, « Advisory Opinions of the World Court on the Legality of Nuclear Weapons », *ASIL Insight,* American Society of International Law, n° 14, 1996.

La sécurité humaine reste un concept contesté tant en théorie qu'en pratique, encore que plusieurs domaines de consensus se sont dessinés autour de définitions éventuelles et d'objectifs fondamentaux en la matière et ce, dans la pratique. Une majorité de participants convenaient que la sécurité humaine peut être considérée comme une évolution de paradigme, une nouvelle perspective qui donne aux décideurs un nouveau point de vue dans leur processus décisionnel. Une politique étrangère qui s'articule autour de la sécurité humaine est une politique étrangère qui tient compte des besoins multiples des personnes et des collectivités en matière de sécurité et ce, en se replaçant en contexte et en étant sensible à la culture locale. Dans ce sens, la sécurité humaine n'est pas un ensemble d'options stratégiques qui s'appliquent de façon universelle et uniforme.

Plusieurs propositions précises ont été formulées quant à ce qui pourrait constituer les principaux éléments de cette perspective. Protéger la vie des personnes et leurs moyens de subsistance pourrait être l'objectif premier, et sa réalisation passe par l'analyse des sources d'insécurité perçues, qu'elles soient objectives ou subjectives. Deuxièmement, la sécurité humaine, en tant que responsabilité collective, suppose la participation de divers acteurs, y compris les particuliers, les collectivités, la société civile, les États et les organisations internationales. Troisièmement, la sécurité doit être définie par rapport à une conception de la sécurité de l'État qui va au-delà de son aspect militaire. Quatrièmement, l'État dans une région donnée peut être un obstacle à la création des conditions nécessaires à la sécurité humaine tout comme il peut contribuer à l'établissement de ces conditions. En conséquence, il faut tenir compte de son rôle (et celui du marché) dans l'analyse. La plupart des participants estimaient que les interventions humanitaires forcées constituaient un dernier recours, certes légitime, pour protéger la vie des personnes en présence des formes les plus extrêmes d'insécurité humaine. Enfin, si l'on utilise cette perspective, il est nécessaire de le faire dans une optique proactive et préventive.

Un consensus s'est effectivement dessiné autour des définitions et d'un cadre de référence élémentaire en ce qui concerne la sécurité humaine, en pratique, mais il est devenu évident aussi qu'une analyse théorique approfondie du terme fait terriblement défaut. Comme l'a fait remarquer le ministre Axworthy, la pratique de la sécurité humaine a conduit à la théorie[11]. Ceci est un appel au milieu universitaire, tout particulièrement aux chercheurs qui s'intéressent à la théorie des relations internationales, pour qu'il se penche sur les questions théoriques épineuses posées par la sécurité humaine (dont beaucoup ont été soulevées pendant ce symposium) : la sécurité humaine est-elle un concept néo-colonial, paternaliste des pays du Nord? Étant donné son lien étroit avec les droits de la personne, la sécurité humaine est-elle un impératif absolu qui exige une application cohérente? Des États puissants pourraient-ils abuser de ce fondement? Si, en revanche, nous acceptons que la sécurité humaine, servant de perspective, « diffère d'une situation à l'autre », risquons-nous d'être accusés de ne l'appliquer que lorsque cela nous convient ou que le Canada y gagne? Une telle approche sera-t-elle source d'incohérence dans la politique étrangère du Canada? Le recours à la force et le risque qu'il y ait des morts et des blessés dans un groupe de civils pour protéger un autre groupe de civils sont-ils inévitables dans des interventions menées de force en cas de guerre intestine? Ce résultat est-il conforme aux

---

[11] Lloyd Axworthy, « Préambule », *Sécurité humaine : la sécurité des personnes dans un monde en mutation*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Canada, avril 1999.

principes de la sécurité humaine?

Enfin, il faut s'interroger sur le rôle de la communauté internationale, tant du point de vue du droit international que des organisations. Les interventions humanitaires dans les affaires d'États souverains ont un statut incertain en droit international, mais les actions récentes de la communauté internationale indiquent peut-être une évolution vers une plus grande acceptation par rapport à ces interventions. L'application des principes de la sécurité humaine par le biais du Conseil de sécurité reste limitée, mais les perspectives en la matière dans le cadre plus général de l'ONU sont plus encourageantes en raison de l'apparition de « coalitions de volontaires » et du soutien du Secrétaire général. La réforme institutionnelle de la machine onusienne améliorerait encore les perspective. Un large consensus s'est dessiné autour de la nécessité d'insister davantage sur la prévention des conflits et des solutions générales ont été proposées pour surmonter cette difficulté. Enfin, la prévention des conflits devrait être au cœur de la stratégie visant à assurer et à maintenir la sécurité humaine de populations partout dans le monde.